GROUPE D'ÉTUDE SUR LE MILIEU DE TRAVAIL, LA MAIN-D'OEUVRE ET LA COLLECTIVITÉ

RAPPORT FINAL

L'Initiative

minière de

Whitehorse

NOVEMBRE 1994

102-06489/

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos		iii
Chapitre 1:	**Normalisation des règlements**	1
A.	Formation et certification des métiers dans l'industrie minière	1
1.	Préambule	1
2.	Objectifs	1
3.	Questions/obstacles	1
4	Recommandations	2
B.	Santé et sécurité dans l'industrie minière	4
1.	Préambule	4
2.	Objectifs	4
3.	Questions/obstacles	5
4.	Recommandations	6
Chapitre 2:	**La stabilité de la collectivité et l'industrie minière**	7
1.	Préambule	7
2.	Objectifs	8
3.	Questions/obstacles	9
4.	Recommandations	12
Chapitre 3:	**Participation autochtone à l'industrie minière**	15
1.	Préambule	15
2.	Objectifs	16
3.	Questions/obstacles	16
4.	Recommandations	17
Annexe		
1.	Liste des participants	

AVANT-PROPOS

En septembre 1992, à l'occasion de la *49e Conférence annuelle des ministres des Mines*, tenue à Whitehorse (Yukon), l'Association minière du Canada (AMC), pour le compte de ses compagnies membres, ainsi que des associations minières et chambres des mines provinciales et territoriales, ont présenté un bref exposé sur les graves défis qui se posent pour l'industrie minière et métallurgique au Canada.

Reconnaissant la nécessité, pour l'industrie minière, «de gagner la confiance des Canadiens et de prouver qu'elle peut fonctionner dans un milieu écologiquement sensible et de façon durable», l'AMC a proposé de lancer un processus à plusieurs intervenants pour élaborer une vision commune et un plan stratégique de manière à faire du secteur métallurgique et minier une industrie du XXIe siècle.

La proposition a été adoptée par les ministres des Mines et, le 30 mars 1993, l'Initiative minière de Whitehorse (IMW) a été lancée à l'occasion de la Convention annuelle de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs. D'autres intervenants ont été identifiés et ont convenu d'y participer : les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; des entreprises, notamment des banques; des groupes autochtones; des écologistes et le monde ouvrier. L'objectif immédiat consistait à concevoir un processus consultatif pour régler les principales questions touchant à la fois l'industrie et les autres intervenants.

L'objectif de l'IMW consiste à évoluer vers une industrie minière socialement, économiquement et écologiquement durable et prospère, basée sur un consensus politique et communautaire.

L'IMW est dirigée par un Conseil de direction composé de ministres et de cadres supérieurs des gouvernements, ainsi que de cadres supérieurs de chacun des secteurs. Le Conseil est coordonné et soutenu par un Groupe de travail, également composé de représentants de niveau supérieur issus de chacun des secteurs participants. On a également constitué quatre groupes d'étude pour examiner les quatre principales questions jugées importantes pour l'industrie minière. Enfin, un Secrétariat a été créé pour exercer un rôle global de coordination et de soutien à l'égard de toutes ces organisations. Le Secrétariat est notamment chargé de soutenir et de coordonner les groupes d'étude et de les aider à préparer leurs rapports finals.

Les quatre groupes d'étude ont été créés pour examiner les sujets suivants :

- accès aux terres,
- gestion et réglementation en matière d'environnement,
- finances et fiscalité,
- milieu de travail, effectif et collectivité.

Le Groupe d'étude sur le milieu de travail, la main-d'oeuvre et la collectivité (MMC) a tenu en septembre 1993 sa première réunion[1], à laquelle des membres représentant les intérêts du gouvernement, des travailleurs, des Autochtones et du patronat ont considéré un éventail de questions et défini leur mandat. À peu près au moment où se tenait cette réunion a paru un rapport détaillé[2] sur les questions de ressources humaines dans l'industrie minière. L'étude recommande la formation d'un conseil du secteur minier qui s'occuperait de façon structurée des questions de ressources humaines.

À son assemblée de septembre 1993, le Groupe d'étude MMC a examiné l'éventail des questions pouvant être regroupées sous la catégorie générale de la main-d'oeuvre, du milieu de travail et de la collectivité. On a fait observer qu'il y avait beaucoup de points communs entre ces questions et celles qu'étudierait l'éventuel conseil de secteur.

Comme on semblait donc tenir beaucoup à la création d'un conseil de secteur, le Groupe d'étude a décidé de se concentrer sur trois points propres à refléter les préoccupations des intéressés dans le calendrier de l'IMW :

- Élaboration d'un ensemble national de normes visant à encourager la formation et la mobilité des travailleurs et à veiller à ce que la mine constitue un milieu de travail sûr;

- L'incidence de l'activité minière sur la stabilité de la collectivité;

- Activités de sensibilisation culturelle et de communication en vue de faire en sorte que les peuples autochtones bénéficient d'un accès égal aux débouchés qu'offre l'industrie.

Le Groupe d'étude MMC a dressé un plan de travail, examinant d'abord la situation actuelle sous l'angle des trois thèmes, puis définissant ses objectifs d'amélioration des conditions actuelles, explorant les questions et les obstacles à surmonter pour atteindre ces objectifs et, enfin, émettant des recommandations possibles. Le Groupe d'étude s'est ensuite divisé en sous-groupes et a continué de définir, de clarifier et d'améliorer les renseignements de base, les objectifs, les questions et obstacles et les recommandations se rattachant aux trois thèmes au cours d'une série de réunions tenues sur une période de neuf mois, parvenant à un consensus en juin 1994.

Rédigé par les membres du Groupe d'étude sur le milieu de travail, la main-d'oeuvre et la collectivité, le présent rapport et ses recommandations au Conseil de direction sont le fruit de ces réunions et traduisent l'accord général de tous les participants.

[1] Voir liste des participants à l'Annexe 1.

[2] *«Explorer de nouveaux horizons»* a été rédigé pour le Comité directeur de l'étude sur les ressources humaines dans l'industrie minière canadienne et a paru à l'été 1993.

CHAPITRE 1

NORMALISATION DES RÈGLEMENTS

A. Formation et certification des métiers de l'industrie minière

1. PRÉAMBULE

Une main-d'oeuvre qualifiée, bien formée, disponible et mobile est un ingrédient essentiel au succès de toute industrie au Canada. C'est particulièrement vrai dans le cas de l'industrie minière en raison de la durée limitée d'exploitation des gisements et de l'éloignement fréquent des mines.

La population ignore généralement que les mines offrent des emplois bien rémunérés et intéressants. Pour permettre à l'industrie minière d'attirer et de conserver des travailleurs qualifiés, l'image du secteur doit être améliorée. Il faut maintenir et accroître les possibilités de formation, y compris les apprentissages, pour assurer la présence continue d'une main-d'oeuvre qualifiée.

2. OBJECTIFS

Les objectifs ci-après ont été établis en vue de normaliser les règlements relatifs aux métiers de l'industrie minière et de mieux faire connaître et apprécier les carrières du secteur minier.

1. Améliorer la mobilité des travailleurs de l'industrie en constituant une main-d'oeuvre bien formée possédant des compétences transférables reconnues au sein et à l'extérieur de l'industrie.

2. Élaborer des stratégies visant à accroître les occasions de formation dans l'industrie minière.

3. Améliorer l'accès à la formation, spécialement pour les jeunes habitant près des collectivités minières.

3. QUESTIONS/OBSTACLES

On a dégagé les questions et/ou éventuels obstacles ci-après relativement à la normalisation de la réglementation concernant la formation et les métiers dans l'industrie minière et aux possibilités de carrières dans le secteur minier.

1. Le manque de normes professionnelles nationales constitue un problème général.

   a) Dans les diverses entités administratives du pays, on ne s'entend toujours pas sur ce qui constitue un métier ou même un travail spécialisé en ce qui touche les emplois dans les mines ou en surface.

   b) La définition des normes applicables aux professions, métiers et autres occupations pose aussi un problème.

2. Les programmes de formation ne sont pas suffisamment uniformes d'une entité administrative à l'autre, ce qui complique le maintien de la continuité de la formation des travailleurs.

   a) D'un bout à l'autre du pays, la formation et l'attestation obtenues dans une province ou un territoire ne sont pas nécessairement reconnues dans d'autres.

3. Les années d'études secondaires terminées ne constituent pas une mesure exacte des compétences fondamentales en lecture/écriture et en mathématiques.

   a) Ce qui complique encore la question, c'est qu'au Canada, les normes scolaires, de la maternelle à la réception des diplômes, ne sont pas uniformes; aussi l'industrie éprouve-t-elle de l'incertitude en ce qui concerne le niveau atteint, et les candidats découvrent-ils parfois qu'ils ne possèdent pas l'instruction requise.

4. Le Canada fait un gaspillage énorme de ressources humaines dans les apprentissages en raison de la mauvaise transition entre l'école et le milieu de travail.

   a) Un apprenti débutant est ordinairement à la fin de la vingtaine.

   b) Dans l'industrie, il y a des listes d'attente pour les apprentissages.

   c) Il est nécessaire d'accroître les débouchés pour raccourcir les listes d'attente et de commencer à former les apprentis plus jeunes pour leur permettre de passer sans encombre de l'école au travail.

5. L'accès à la formation est difficile pour ceux qui habitent des collectivités éloignées, travaillent par quarts ou rotation.

4. RECOMMANDATIONS

Nous avons élaboré les recommandations ci-après pour normaliser les règlements applicables à la formation et aux occupations dans l'industrie minière et faire mieux connaître les carrières dans ce secteur.

1. Qu'on révise, mette à jour ou élabore selon le cas l'analyse des occupations à l'échelle nationale afin d'établir les normes professionnelles appropriées applicables aux métiers Sceau rouge pertinents pour les occupations spécialisées dans des installations souterraines, à ciel ouvert et en surface.

2. Qu'on encourage les gouvernements à recourir à l'analyse des occupations pour concevoir des programmes et des progressions de cours uniformes à la grandeur du pays.

   a) On reconnaît que la partie scolaire de l'apprentissage incombe aux provinces et territoires.

   b) Les programmes centraux élaborés pour l'activité minière souterraine en Ontario et l'Open Pit Job Training Series (série de stages de formation aux emplois miniers à ciel ouvert), établie en Colombie-Britannique, pourraient servir de base à l'élaboration de programmes de cours et à la formation et pourraient logiquement déboucher sur la définition de métiers dans ces sphères de travail.

3. Qu'on favorise l'extension de la désignation Sceau rouge dans le cas des métiers.

   a) Faire le travail nécessaire pour transformer certains emplois miniers sous terre et en surface en métiers, qui seraient alors admissibles à l'attestation interprovinciale.

   b) Appuyer l'élaboration du Système d'information de gestion des examens interprovinciaux (SIGEI) afin d'établir des normes interprovinciales.

   c) L'entreprise et les organisations de travailleurs devraient constituer la principale force pour l'établissement de normes applicables aux occupations minières.

4. Dans le cas des autres occupations et emplois non administratifs qui ne sont pas classés comme «métiers» :

   a) Dégager les groupes de compétences communes qui recoupent différents emplois et occupations au sein de l'industrie minière.

   b) Encourager l'entreprise et les travailleurs à élaborer une formation — reconnue à l'échelle nationale — pour ces emplois, occupations et groupes de compétences.

5. Qu'on veille à éviter les obstacles artificiels aux débouchés en matière d'emploi.

   a) Élaborer et utiliser pour les apprentissages et les autres occupations des examens d'admission qui reposent sur les connaissances et les aptitudes requises pour subir la formation avec succès.

   b) Avant de subir de nouveau les examens, les candidats qui ont déjà échoué devraient être conseillés pour leur permettre de réussir ultérieurement.

6. Qu'on encourage la collaboration entre l'industrie et les établissements d'enseignement.

   a) Appuyer les programmes conçus pour enclencher l'apprentissage pendant que les étudiants sont encore au secondaire.

   b) L'industrie devrait soutenir des mesures comme les programmes d'études coopératives, qui permettent aux étudiants de sonder leurs intérêts en ce qui concerne leur carrière.

7. Qu'on favorise le développement et l'utilisation des études à distance (ex. : cours télévisés interactifs, cours par correspondance, etc.) pour assurer la formation initiale, l'apprentissage et la formation à la supervision.

B. Normalisation de la réglementation en santé et en sécurité dans l'industrie minière

1. PRÉAMBULE

On a beaucoup accompli en ce qui a trait à la santé et à la sécurité dans l'industrie minière ces dernières années. Toutefois, en raison de sa priorité élevée, il faut reconnaître que ce domaine exige une amélioration continuelle pour s'adapter à une technologie en mutation et que certaines autorités n'ont pas mis à jour leurs règlements de santé et sécurité aussi vite que d'autres.

2. OBJECTIFS

Les objectifs suivants ont été établis pour normaliser les règlements de santé et sécurité dans l'industrie minière.

1. Accès constant des travailleurs à un milieu de travail sûr, réglementé et fondé sur des normes modernes.

2. Cadre réglementaire en matière de santé et sécurité qui soir :

   a) Semblable dans chaque province et territoire.

   b) Établi conjointement par le gouvernement, l'industrie et les travailleurs.

3. Groupe central de normes nationales concernant les règlements de santé et sécurité dans l'industrie minière au Canada qui :

   a) Englobe toutes les formes d'exploitation minière au Canada.

   b) Respecte le processus réglementaire de chaque territoire.

   c) Fasse appel à la technologie moderne.

3. QUESTIONS/OBSTACLES

Nous avons relevé les questions et/ou obstacles éventuels ci-après en ce qui concerne la normalisation des règlements de santé et sécurité dans l'industrie minière.

1. Coordination inefficace entre certains gouvernements et ministères aux paliers fédéral et provinciaux/territoriaux

2. Les entités administratives qui ont récemment modifié ou mis à jour leurs législation ou règlements ont constaté que c'est un long processus et n'ont sans doute pas très envie de se remettre aux révisions.

3. La consultation est coûteuse, et toutes les parties effectuent actuellement des compressions.

4. Obstacles interprovinciaux :

   a) Certaines instances répugnent à utiliser les idées des autres parce qu'elles croient que leur propre législation est «la meilleure».

   b) Comme les questions de santé et sécurité relèvent généralement des compétences provinciales/territoriales, les provinces/territoires risquent de penser que s'ils adoptent des réglementations nationales, ils renoncent à leur pouvoir d'apporter unilatéralement des changements.

5. Les représentants des employés et/ou les employés mêmes s'inquiètent du manque de normalisation.

6. Certaines compagnies estiment ou croient :

a) Qu'elles satisfont déjà aux exigences de santé et sécurité, voire les excèdent, et donc qu'ajouter des règlements ou des restrictions aux fins de santé et sécurité revient simplement à «changer pour le plaisir de changer».

b) Que parce que certains genres d'accidents ne se sont pas produits sur leurs lieux de travail ou le territoire où elles opèrent, il n'est pas nécessaire d'établir de nouveaux règlements.

7. Souvent, les gouvernements réagissent plutôt que de prévenir dans le cas des règlements de santé et sécurité (attendant par exemple qu'un certain genre d'accident se produise sur leur territoire avant de promulguer un règlement visant à le prévenir).

4. RECOMMANDATIONS

Nous avons élaboré les recommandations ci-après pour normaliser les règlements de santé et sécurité dans l'industrie minière.

1. Tous les intéressés devraient appuyer et encourager l'établissement d'une série normalisée de règlements miniers englobant toutes les formes d'activité minière au Canada et y participer.

2. Il faudrait former un comité de toutes les parties intéressées chargé de se concentrer sur l'élaboration d'une série normalisée de règlements de santé et sécurité pour l'industrie minière fondée sur les «meilleures pratiques».

   a) Il s'agirait de prendre les meilleures pratiques observées dans le cadre des règlements actuels des provinces, des territoires et d'autres sources et d'en faire la norme nationale de l'industrie.

   b) Il faudrait prévoir un cadre de définition des variantes justifiées par les particularités des différents sites.

   c) L'association des inspecteurs en chef des mines devrait participer à la mise sur pied du comité.

3. Il faudrait lancer un programme éducatif interne dans l'industrie minière pour expliquer que les règlements de santé et sécurité contribuent à une exploitation économique.

   a) Il faudrait élaborer un programme pour faire comprendre à toutes les parties que les règlements doivent chercher à prévenir plutôt qu'à réagir.

   b) Il importe que l'industrie évite d'attendre des cas d'accidents majeurs ou mortels avant d'introduire des règlements visant à éliminer les dangers.

CHAPITRE 2

LA STABILITÉ DE LA COLLECTIVITÉ ET L'INDUSTRIE MINIÈRE

1. PRÉAMBULE

Les collectivités à économie diversifiée qui connaissent un déclin dans un secteur de leur économie locale disposent d'autres secteurs vitaux pour assurer leur stabilité, tandis que les collectivités qui dépendent des mines, comme la plupart des autres collectivités mono-industrielles, sont plus désarmées. Les collectivités minières sont tributaires d'une industrie très vulnérable aux fluctuations économiques. Qui plus est, à moins de trouver une nouvelle masse minéralisée dans la région, les mines dont la collectivité dépend pour sa subsistance finissent par fermer. À l'heure actuelle, plus de 150 collectivités canadiennes sont partiellement ou entièrement à la merci de l'activité minière.

Même s'il est inévitable qu'une mine finisse par fermer définitivement, de nombreuses collectivités ont de la difficulté à accepter la fin de la vie économique de la mine locale, particulièrement lorsque l'exploitation minière fait partie de l'histoire de la collectivité. Certaines compagnies et collectivités minières ne planifient donc pas à longue échéance en vue de la fermeture. Il existe pourtant des cas où la planification a donné de bons résultats. C'est notamment le cas de Brenda Mines Ltd., mine à ciel ouvert et usine de traitement de cuivre et de molybdène qui a fermé à Peachland, en Colombie-Britannique. Même si la mine a fermé ses portes en permanence en juin 1990 du fait de l'épuisement des réserves de minerai, la planification avait débuté trois ans avant cette date. Elle comprenait notamment la conception d'un plan d'action détaillé, une demande d'aide fédérale au titre de l'ajustement industriel de la part de la compagnie minière et la participation de toute la collectivité au processus de fermeture et d'ajustement grâce au visionnement de bandes magnétoscopiques, à des visites des installations minières et à la mise à contribution des employés. Peachland, qui comptait 3 000 âmes en 1986, a vu sa population s'accroître par l'arrivée de nouveaux habitants dès 1992. La retraite et les loisirs ont remplacé l'exploitation minière comme principaux secteurs d'activité de la région.

Il y a aussi des collectivités qui, sans être minières à proprement parler, dépendent partiellement des mines en raison du nombre de résidants qui se rendent tous les jours travailler à la mine. Les difficultés rencontrées par les collectivités mono-industrielles ont conduit à des emplois à déplacement journalier sur grandes distances (DJGD), surtout dans les parties les plus reculées du Canada. Les employés DJGD passent des jours ou des semaines à la mine, travaillent de longs quarts et demeurent dans des logements fournis par la compagnie, le tout suivi d'une période semblable ou plus brève dans leur collectivité.

Bien que ce système évite beaucoup des problèmes rattachés aux collectivités mono-industrielles, il introduit une nouvelle série de questions et de problèmes. Des périodes de rotation et des cycles de quarts plus longs risquent d'avoir des conséquences sociales, se répercutant sur la santé, la vie de famille, la productivité, l'absentéisme, la santé et la sécurité des employés. Ce système pourrait aussi entraîner des effets de «survol», par lesquels les travailleurs et les collectivités proches de la mine ne bénéficient pas de l'activité minière parce que les services y sont assurés par des centres plus distants.

Une bonne partie de la discussion et beaucoup des recommandations figurant dans la présente partie se rattachent aux questions qui entourent les fermetures de mines permanentes et à leur incidence sur les résidants et les travailleurs de la collectivité.

2. OBJECTIFS

Les objectifs ci-après ont été établis en fonction de la stabilité des collectivités rattachées à l'industrie minière.

1. Dissuader en général la construction de toute nouvelle collectivité mono-industrielle, sauf dans les conjonctures remarquables autorisant à penser qu'il en découlera des avantages économiques et sociaux à long terme.

2. Veiller à ce que les collectivités proches des exploitations minières profitent de cette activité.

3. Réduire au minimum les conséquences sociales et les effets de «survol» du DJGD.

4. Faire en sorte que l'on donne le préavis le plus long possible avant la fermeture d'une mine.

5. Réduire au minimum l'incidence des fermetures de mine permanentes sur les travailleurs et les collectivités.

6. Veiller à ce que l'information sur les programmes gouvernementaux destinés aux travailleurs et à l'ajustement des collectivités soit offerte et facilement accessible.

7. Protéger les pensions des travailleurs et ce qu'ils ont investi dans leur maison.

8. Réduire au minimum les effets que le chômage et les politiques d'imposition peuvent avoir sur les indemnités de licenciement et de rémunération des employés affectés par les fermetures de mine permanentes.

9. Réduire l'incertitude et les perturbations des fermetures de mine temporaires sur les travailleurs et les collectivités de façon à pouvoir réduire au minimum les effets à plus long terme

3. QUESTIONS/OBSTACLES

Nous avons dégagé les questions et/ou éventuels obstacles ci-après en ce qui concerne l'industrie minière et la stabilité des collectivités.

1. L'établissement d'une nouvelle collectivité minière pour exploiter une ressource minérale représente un important investissement pour les compagnies minières, les gouvernements, les entreprises locales et les personnes en quête d'emploi attirées dans la collectivité.

   a) Une fois établie, la collectivité devient vulnérable au prix international et aux fluctuations de demande du minerai, aux changements structurels et à l'épuisement de la ressource.

   b) Il en résulte souvent des difficultés sociales et économiques pour les travailleurs et la collectivité lorsque la mine dont ils dépendent pour leur subsistance cesse périodiquement son exploitation, réduit ses effectifs ou ferme ses portes.

2. L'établissement de collectivités mono-industrielles pour l'exploitation des ressources minérales a donné lieu au déplacement journalier sur grandes distances (DJGD). Le DJGD évite beaucoup des questions rattachées aux collectivités mono-industrielles, mais introduit une nouvelle série de questions et de problèmes.

   a) Certaines collectivités ne veulent ou ne peuvent absorber la croissance découlant des travailleurs venus s'établir dans une collectivité pour participer à l'activité minière à DJGD.

   b) Les modes de gestion adoptés aux exploitations DJGD, comme le choix des périodes de rotation et des cycles de quarts, doivent tenir compte de la santé, de la vie de famille, de la productivité, de l'absentéisme et de la sécurité des employés.

3. L'effet de «survol».

   a) Les travailleurs et collectivités proches d'une exploitation minière à DJGD peuvent ne pas en bénéficier si le chantier attire des travailleurs et/ou d'autres services des collectivités plus distantes ou des grands centres urbains.

   b) Les choix effectués par les exploitants traduisent les différences en ce qui concerne le bassin de travailleurs local et l'organisation du transport journalier que ces derniers adoptent.

c) Une infrastructure insuffisante peut empêcher les collectivités autochtones d'accéder aux emplois liés à l'activité minière à DJGD.

4. Il peut être difficile de prévoir la durée de vie économique d'une mine.

   a) Peu de mines ouvrent leurs portes avec une espérance de vie nettement définie.

   b) Une compagnie qui prévoit la fermeture permanente d'une mine doit donc décider quand annoncer la chose à ses employés (en respectant toute loi en matière de préavis de cessation d'emploi).

5. La législation de préavis de cessation d'emploi collective varie selon la province ou le territoire et la taille de l'exploitation.

   a) L'Alberta, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas de dispositions en ce domaine, tandis que la Colombie-Britannique exige un préavis de 18 semaines pour les exploitations de plus de 300 employés.

6. Un préavis insuffisant peut entraîner des difficultés sociales et financières chez les travailleurs et des sentiments de trahison chez les résidants de la collectivité.

   a) Le préavis de fermeture est un élément clef d'un bon ajustement des travailleurs : il leur permet de planifier leur avenir, de commencer à chercher un emploi et de négocier une indemnité de départ avec leur employeur.

7. Certaines compagnies et collectivités minières, certains employés des mines et leurs représentants et certains organismes gouvernementaux n'ont pas de plan préventif en place pour faire face à la cessation progressive des activités, puis à la fermeture de l'exploitation minière.

   a) Lorsqu'a lieu la fermeture, les effets sur la main-d'oeuvre et la collectivité sont plus dévastateurs qu'il ne faut.

8. Les collectivités minières attendent parfois l'épuisement de la masse minéralisée ou l'annonce d'une fermeture imminente avant d'examiner les options de diversification.

   a) Des délais de préparation insuffisamment longs peuvent compromettre la réussite des efforts de diversification, particulièrement dans les cas où le potentiel aurait pu être passablement favorable.

9. Les compétences et la formation des travailleurs peuvent ne pas être transférables au sein de l'industrie ou d'un secteur à l'autre.

a) Cela nuit aux travailleurs qui veulent profiter des emplois offerts ailleurs.

b) Les compétences peuvent être trop spécialisées ou trop axées sur les besoins d'une exploitation minière donnée.

c) Les travailleurs ne s'efforcent pas d'améliorer et d'élargir ces compétences avant de faire face à une situation de fermeture.

d) Une partie de la main-d'oeuvre minière ne possède pas les connaissances scolaires élémentaires.

10. La pension d'un travailleur n'est d'ordinaire pas transférable d'un employeur à l'autre.

11. Les entreprises locales ne participent pas toujours pleinement aux mesures prises par une collectivité en réaction à une fermeture.

    a) Elles ont autant à perdre que les travailleurs et les autres parties intéressées de la collectivité.

12. De nombreuses collectivités, particulièrement celles des régions plus éloignées, peuvent ne pas avoir suffisamment accès à l'information sur les programmes gouvernementaux et ne sont souvent pas au courant du genre d'aide qui s'offre à elles pour faire face à la fermeture et aux autres questions d'ajustement collectif.

13. Investissements des travailleurs et des exploitants d'entreprises locales : que la fermature d'une mine soit subite ou planifiée, les propriétaires de maison et exploitants se retrouvent souvent avec des propriétés sévèrement dévaluées.

14. Même s'il existe des programmes d'ajustement gouvernementaux à l'intention des travailleurs et des collectivités, le manque de souplesse et les règles d'admissibilité de ces programmes les rendent souvent inopérants.

15. Dans les périodes de faiblesse des prix des métaux ou d'autres indices économiques, la situation des compagnies minières peut les inciter à envisager sérieusement la fermeture de la mine pour une période prolongée.

    a) Cette fermeture risque d'entraîner la dislocation de la main-d'oeuvre, la perturbation de la collectivité et peut-être des mesures coûteuses d'entretien de l'infrastructure.

4. RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-après ont été élaborées pour la stabilité des collectivités rattachées à l'industrie minière.

1. Qu'on encourage et appuie les politiques provinciales et territoriales stipulant qu'aucune collectivité mono-industrielle ne devrait être construite, sauf dans les conjonctures autorisant à penser qu'il en découlera des bienfaits économiques et sociaux à long terme.

2. Lorsqu'elles entreprennent de nouveaux projets miniers à DJGD, les compagnies minières devraient chercher à recruter la main-d'oeuvre dans les collectivités proches ou, dans le cas des collectivités disposées et aptes à absorber cette croissance, à y loger les travailleurs, en vue de répartir les bienfaits économiques qui s'y rattachent.

3. Les compagnies minières recourant au DJGD devraient adopter des pratiques de gestion réduisant au minimum les effets sociaux que certaines façons de faire (comme le choix de cycles de rotation ou de quarts) peuvent avoir sur les employés et leur famille.

   a) Les compagnies minières et les gouvernements devraient établir des mécanismes de soutien, comme des cours d'aptitude à la vie quotidienne et des programmes d'aide aux familles, là où ces programmes n'existent pas actuellement.

4. Il faudrait aider les collectivités autochtones à établir l'infrastructure appropriée pour leur permettre d'occuper des emplois à DJGD.

5. Comme les conditions de fermeture peuvent varier beaucoup, les compagnies minières devraient donner le plus long préavis possible aux employés et à leurs représentants avant une fermeture permanente.

6. Les collectivités fortement touchées par une exploitation minière devraient établir un plan stratégique officiel.

   a) Cela s'appliquerait aux exploitations minières existantes et nouvelles.

   b) Un des objectifs du plan serait de veiller à ce que toutes les parties intéressées soient bien informées sur le cycle de vie, les retombées économiques probables de la mine.

   c) La compagnie minière, ses employés et leurs représentants, la collectivité et l'État devraient participer ensemble à l'établissement du plan.

   d) Le plan devrait être établi dès que possible.

e) Il devrait s'intéresser, au minimum, aux phases de mise en valeur, d'exploitation et de fermeture d'une mine et à la diversification économique de la collectivité.

f) Le plan devrait prévoir des examens réguliers, ouverts, faisant intervenir tous les intéressés.

7. Il faudrait encourager une intensification de l'exploration dans les régions entourant les collectivités minières.

   a) L'activité d'exploration ne devrait pas se limiter au type de dépôt minéral actuellement en exploitation dans la collectivité (ex. : chercher d'autres réserves du même minerai), mais chercher à localiser d'autres types de dépôts minéraux commercialement viables.

   b) À cette fin, les levés géologiques gouvernementaux pourraient intensifier et coordonner leurs travaux sur le terrain, l'État pourrait augmenter les incitatifs à l'exploration et il pourrait y avoir des entreprises communes ou de la collaboration au sein du secteur privé.

8. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient établir un réseau d'information ou une base de données pour assurer aux collectivités l'accès à tout l'éventail des programmes gouvernementaux offerts pour l'ajustement et la diversification communautaire.

   a) Les pratiques optimales et les cas de réussite des collectivités seraient aussi inclues pour aider les exploitations et les collectivités minières dans leur planification à longue échéance.

9. Toutes les parties intéressées devraient se pencher sur la possibilité de rendre les pensions transférables; nous reconnaissons qu'il s'agit d'une question complexe qui déborde le champ du secteur minier.

10. Dans les collectivités mono-industrielles où une mine pourrait fermer de façon définitive et où les valeurs immobilières en souffriraient, les compagnies minières et les employés négocieraient selon le cas une forme de compensation pour la perte subie par tout employé sur la valeur de sa maison.

11. En cas de fermeture, l'État devrait continuer de soutenir les programmes de formation et d'enseignement établis et entrepris pendant l'exploitation de la mine. Cet appui comprendrait le soutien financier nécessaire pour donner aux personnes déjà inscrites dans des programmes de formation ou d'enseignement la possibilité de mener le programme à terme.

12. Les politiques fiscales actuelles devraient être révisées.

    a) Les gouvernements devraient revoir les politiques fiscales en vue de réduire au minimum l'effet négatif que celles-ci ont sur les indemnités de cessation d'emploi et autres prévues lorsqu'une exploitation minière ferme définitivement.

    b) Pour aider les employés à s'ajuster, les compagnies minières et les gouvernements devraient les renseigner sur les questions fiscales.

13. Le gouvernement fédéral devrait revoir ses critères d'admissibilité en ce qui concerne les indemnités prévues par la *Loi sur l'assurance-chômage*, de façon à ce que les indemnités de départ reçues par les travailleurs ne les privent pas de l'assurance-chômage.

14. Les gouvernements, compagnies minières, employés, fournisseurs et collectivités touchées devraient, par la consultation et la négociation, rechercher des moyens d'éviter ou de prévenir les fermetures temporaires, même si l'on reconnaît que cela n'est pas toujours possible ou faisable dans tous les cas.

    a) On pourrait nommer à cette fin un arbitre indépendant qui ferait office de courtier ou de négociateur pour réunir les parties dans un climat dénué d'antagonisme, à la manière du Job Protection Commissioner (commissaire à la protection des emplois) de la Colombie-Britannique.

    b) Une fois que tous les intéressés se sont entendus sur un mécanisme pour pallier aux fermetures temporaires, il faudrait l'inclure dans le plan stratégique officiel de la collectivité.

CHAPITRE 3

PARTICIPATION AUTOCHTONE À L'INDUSTRIE MINIÈRE

1. PRÉAMBULE

Les collectivités autochtones où s'exerce l'activité minière ne bénéficient pas toujours de l'industrie. Elles ont en effet été isolées ou négligées par l'industrie minière et profitent rarement des retombées sous forme de contrats (ex. : nettoyage, confection, transport, etc.) liées à la mine, faute de communication et de compréhension. La main-d'oeuvre autochtone des collectivités locales participe principalement aux activités nécessitant une faible qualification et beaucoup d'ouvriers.

Toutes les parties rattachées à l'industrie minière se rendent maintenant compte que les peuples autochtones participeront davantage à toutes les facettes de l'industrie, surtout que celle-ci se déplace maintenant sur leurs territoires. Cela donne lieu à une nouvelle série de questions sur la façon dont l'industrie minière s'y prendra avec des sujets comme les revendications territoriales autochtones et les droits conférés par les traités.

Il faut comprendre que les questions de lieux de travail/main-d'oeuvre/collectivité qui se posent pour la collectivité autochtone sont les mêmes que pour la population en général vis-à-vis du secteur minier. Les objectifs, questions et recommandations suivantes concernant l'élément autochtone du Groupe d'étude sur le milieu de travail de l'IMW sont parfois semblables ou identiques aux autres objectifs, questions, et recommandations présentés dans l'ensemble du document sur le milieu de travail. Le chevauchement ne doit pas être interprété comme faisant double emploi, mais vise à étayer la position de la collectivité autochtone sur cette question. Il faut en outre comprendre que bien que la collectivité autochtone présente sans doute beaucoup de similarités avec les autres collectivités, elle compte aussi de nombreuses différences majeures qui doivent être reconnues. C'est pour cela que le Groupe d'étude sur le milieu de travail de l'IMW a élaboré des recommandations séparées pour les autochtones.

Il faut aussi noter que la partie qui suit sera aussi intégrée à l'exposé de principes sur les Autochtones et l'activité minière, que la Canadian Aboriginal Minerals Association (CAMA) est en train de rédiger pour le compte des quatre grandes organisations politiques autochtones nationales. Il est entendu que les discussions et recommandations de la présente partie sont sans préjudice des accords de revendications territoriales nouveaux ou existants et des négociations de traités en cours.

2. OBJECTIFS

Nous avons établi les objectifs ci-après relativement à la participation autochtone dans l'industrie minière.

1. Accroître la participation (et donc l'emploi et les débouchés économiques) des peuples autochtones dans tous les secteurs de l'industrie minière, particulièrement en ce qui concerne l'emploi et le milieu de travail.

2. Réduire les obstacles — réels et artificiels — à l'éducation, au milieu de travail et aux débouchés économiques qui empêchent souvent les peuples autochtones de récolter tous les bienfaits que l'industrie minière a à offrir.

3. Faire mieux comprendre et connaître à l'industrie minière les questions, besoins et inquiétudes des Autochtones, et aux Autochtones les besoins et inquiétudes de l'industrie minière, pour aboutir à une relation entre Autochtones et non-Autochtones fondée sur les principes du partenariat.

4. Améliorer la communication entre tous les intéressés pour éviter que les malentendus répandus dans le passé ne se perpétuent.

3. QUESTIONS/OBSTACLES

Nous avons dégagé les questions/obstacles ci-après concernant la participation autochtone à l'industrie minière.

1. Il y a manque de communication ouverte et constante entre toutes les parties.

2. Le règlement des revendications territoriales est source d'incertitude.

   a) Lors des consultations avec certaines collectivités autochtones, on fait preuve d'un manque de compréhension à l'égard des sensibilités liées aux revendications territoriales, aux droits autochtones et aux droits conférés par les traités.

   b) Les échéances doivent souvent être modifiées pour se plier aux processus de règlement qui peuvent influer sur le calendrier de l'industrie.

3. Il existe des obstacles réels et artificiels.

   a) Les parties concernées font preuve de manque de sensibilité culturelle.

   b) Les obstacles artificiels peuvent jouer un rôle décisif dans l'ampleur de la participation autochtone à une exploitation minière.

4. On procède rarement tôt à une évaluation des besoins en effectifs d'une exploitation minière prenant en considération la main-d'oeuvre autochtone régionale.

   a) Souvent, on ne dispose pas d'un délai approprié pour la formation, qui permettrait à la main-d'oeuvre autochtone de bénéficier de l'activité minière.

5. Les mesures éducatives conditionnées par l'industrie et qui visent à aider les Autochtones sont adaptées aux secteurs nécessitant beaucoup de travailleurs peu qualifiés.

6. La difficulté consiste à essayer de transformer les «attitudes» des gens lorsqu'on traite avec les peuples autochtones.

4. RECOMMANDATIONS

Nous avons élaboré les recommandations ci-après au sujet de la participation autochtone à l'industrie minière. Elles portent sur les mines exploitées en terres autochtones ou aux environs ou sur celles qui ont une incidence sur les collectivités autochtones.

1. Avec l'aide des gouvernements, les collectivités autochtones et l'industrie minière devraient établir un plan commun détaillé d'emploi et de formation et ce, au stade de l'étude de faisabilité de l'installation.

   a) Une évaluation des compétences des Autochtones locaux devrait être effectuée et comprendre des tests d'équivalence et d'aptitudes.

      i) Au besoin, ces tests devraient servir à déterminer l'instruction/la formation qui manquent pour satisfaire aux préalables scolaires d'emploi. Le ou les gouvernements devraient parrainer ces études/formation.

   b) Selon le cas, on devrait modifier la prestation des programmes d'apprentissage en vue de répondre aux besoins particuliers des peuples autochtones, à condition que ces modifications satisfassent aux critères des programmes d'apprentissage partout au Canada.

   c) Dans les cas où le système scolaire d'une collectivité autochtone ne permet pas d'obtenir un diplôme d'études secondaires, l'industrie devrait appuyer/encourager fortement les programmes ou mesures apportant des solutions aux causes systémiques de l'incapacité des collectivités autochtones d'offrir ce niveau d'études dans la collectivité.

   d) En vue d'assurer l'avantage maximal pour les membres de la collectivité autochtone, celle-ci devrait, avec le gouvernement et l'industrie, préparer un plan de formation complet rattaché à l'exploitation minière et aux futures entreprises communautaires.

e) Il faudrait que les emplois qui s'offrent aux peuples autochtones s'étendent à tous les secteurs de l'industrie minière, y compris les postes de direction.

f) Le plus tôt possible avant la mise en marche de l'exploitation, des descriptions de poste générales devraient être transmises à la collectivité autochtone.

g) Les compagnies minières devraient recruter activement des étudiants autochtones dans le cadre de leurs politiques d'embauchage estival d'étudiants.

h) Il faudrait insister sur l'amélioration des compétences ordinaires, combinée à un effort en ce qui touche les chances de mutation et l'avancement.

2. Les compagnies d'exploration devraient :

a) Informer le plus tôt possible les collectivités autochtones avant d'entreprendre une exploration post-jalonnement (ou équivalente).

b) Utiliser au maximum la main-d'oeuvre et les entreprises autochtones disponibles.

3. Les compagnies minières devraient s'efforcer activement d'intégrer la participation des entreprises autochtones locales compétentes et concurrentielles à tous les secteurs de l'activité minière.

a) La compagnie minière devrait collaborer au développement économique de la collectivité autochtone pour concevoir une stratégie commerciale communautaire propre à améliorer la capacité des entreprises de répondre à la demande; elle peut à cette fin réserver un faible pourcentage des biens et services dont la fourniture pourra être soumissionnée par les entreprises autochtones compétentes et concurrentielles.

b) La compagnie et les protagonistes du développement économique de la collectivité autochtone devraient établir de nouvelles activités commerciales liées à l'exploitation minière et visant à maximiser les avantages économiques locaux.

c) La stratégie devrait donner aux entreprises autochtones existantes le temps qu'il faut pour se préparer à la nouvelle activité minière.

4. Les compagnies d'exploitation minière et d'exploration devraient organiser une présentation/initiation pour la collectivité autochtone au stade post-jalonnement (ou équivalent) de l'exploration et de l'aménagement, invitant les membres de la collectivité autochtone à participer à l'aménagement de la mine en annonçant/affichant les avantages commerciaux potentiels qui en découleront.

5. Il faudrait examiner la possibilité d'offrir aux compagnies minières des incitatifs, avantages fiscaux ou autres pour financer les mesures d'éducation/de formation qui s'adressent aux peuples autochtones.

6. La collectivité autochtone devrait offrir ses compétences et connaissances à la compagnie minière en ce qui concerne tous les programmes parrainés ou soutenus par le gouvernement et applicables aux autochtones.

   a) Cet échange de connaissances privilégierait les programmes applicables mettant en jeu la formation, l'éducation, l'environnement et le développement commercial/communautaire.

7. Les mines en exploitation devraient avoir un agent de liaison autochtone chargé de s'occuper de toutes les parties sur le plan de l'exploitation en ce qui a trait aux questions culturelles liées à l'emploi, la formation, etc.

   a) Dans la plupart des cas, il serait souhaitable que ce poste soit occupé par un Autochtone.

   b) Outre cet agent de liaison, un cadre supérieur de la compagnie minière (PDG, vice-président) cumulerait les affaires autochtones avec ses fonctions actuelles.

   c) L'agent de liaison autochtone aurait accès directement et sans restrictions à ce cadre supérieur.

   d) Dans les compagnies minières où aucun Autochtone n'occupe de poste de haute direction, il faudrait encourager la compagnie à promouvoir un Autochtone possédant les qualités requises à un de ces postes.

8. Les compagnies minières entretenant des relations avec des collectivités autochtones ou prévoyant de le faire devraient encourager la formation en sensibilisation interculturelle.

   a) Il faudrait offrir cette formation à tous les employés ou la leur faire suivre, y compris les représentants de la direction et des travailleurs.

9. Les collectivités autochtones devraient faire un inventaire détaillé de la collectivité.

   a) Cet inventaire porterait notamment sur les ressources humaines et les entreprises, les services communautaires et d'autres renseignements connexes.

   b) On devrait l'offrir au gouvernement, à la compagnie et aux organisations de travailleurs pour qu'ils disposent d'informations de qualité pour la planification et le développement.

   c) L'inventaire des ressources humaines devrait répertorier les membres de la collectivité qui possèdent une formation universitaire, collégiale ou une autre formation structurée.

11. La collectivité autochtone devrait offrir un programme interne d'éducation et de soutien pour s'orienter et se préparer à l'aménagement et à l'exploitation prochaine de la mine.

   a) Outre l'initiation et l'orientation, la collectivité autochtone stimulerait la participation en assurant une orientation étudiante et professionnelle permanente, des services de recrutement et d'emploi et des cours d'aptitude à la vie quotidienne et de maintien à l'école.

11. Les organismes gouvernementaux chargés du développement minier devraient offrir un programme général de cours d'exploitation minière dans les collectivités autochtones où celui-ci n'est pas offert actuellement.

   a) Le programme devrait donner des renseignements fondamentaux sur l'activité minière dans la région et indiquer les avantages potentiels pour la collectivité et ses membres.

   b) Le ou les programmes seraient donnés avec la participation des gouvernements provinciaux/territoriaux et fédéral.

   c) Pour contribuer à éliminer tout obstacle éventuel, la collectivité autochtone ou ses membres dans la région aideraient à donner le programme.

   c) C'est la nature et la volonté de la collectivité qui détermineraient si des cours sont indiqués et dans quelle mesure.

12. En cas de fermeture de mine, l'État devrait continuer de soutenir les programmes et initiatives autochtones élaborés et entrepris pendant l'exploitation de la mine. Cet appui comprendrait le soutien financier nécessaire pour donner à ceux qui sont déjà inscrits aux programmes de formation ou d'étude l'occasion de mener le programme à terme.

13. Comme les organisations syndicales pourraient servir d'agents de négociation pour un groupe d'employés à une mine, les syndicats devraient travailler en collaboration avec la collectivité autochtone pour éduquer et communiquer en quoi consiste le rôle d'un syndicat dans une exploitation minière.

ANNEXE

Liste des participants

L'INITIATIVE MINIÈRE DE WHITEHORSE

Groupe d'étude sur le milieu de travail
Membres

Animateur

Daniel Johnston
Facilitateur, Groupe d'étude sur le milieu de travail de l'IMW
Associé
Sutherland-Johnston-MacLean avocats
Tél.: (604)722-2855/(604)688-0047
Téléc.: (604)722-2892/(604)688-0094

Autochtones

Lyle Bear
Coordonnateur de liaison nordique
Cogema Resources Inc.

Robert Campbell
Directeur
Affaires autochtones
Canadian Council for Aboriginal Business

Albert (Al) LeClair
Adjoint au surintendant des usines
Potocan Mining Co.

Gordon Williams
Agent de programme
Direction de la consultation et des services à la clientèle, des langues officielles et de l'équité en matière d'emploi
Direction des langues officielles et de l'équité en matière d'emploi
Conseil du Trésor

Syndicats

Tony Amyotte
Coordonnateur TKI
Syndicat Local 6500
Métallurgistes unis d'Amérique

Richard Boyce
Président
Syndicat Local 7619
Métallurgistes unis d'Amérique

Thomas Reid
Représentant du personnel
Département de génie industriel
Métallurgistes unis d'Amérique

Industrie

Kenneth Hughes
Conseiller principal
Ressources humaines
Noranda Sales Corp. Ltd.

Jacques Hudon
Vice-président
Communications
Association minière du Canada

John Keenan
Vice-président
Ressources humaines
Falconbridge Limited

Stu Mathieson
Vice-président
Ressources humaines
Cominco Limited

Francois Pelletier
Vice-président
Ressources humaines
La Compagnie minière Québec Cartier

Gouvernement fédéral

Alan Jones
Conseiller industriel principal
Services du secteur industriel
Ministère des Ressources humaines et du Travail
Gouvernement du Canada

Glenn Kendall
Directeur
Secteur de la politique sur les minéraux
Ministère des Ressources naturelles
Gouvernement du Canada

Gouvernements des provinces et des territoires

Marc Couse
Directeur
Direction de l'analyse du secteur des minéraux
Division des mines et des minéraux
Ministère du Développement du Nord et des Mines
Province de l'Ontario

George Patterson
Directeur, Politique sur les minéraux
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Dave Turner, Ing. p.
Directeur/Inspecteur en chef
Division de la sécurité des mines
Sécurité et Services publics
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Autres participants

Yiota Kokkinos
Économiste
Direction de la stratégie en matière de minéraux
Ministère des Ressources naturelles
Gouvernement du Canada

Keith Lusk
Conseiller industriel principal
Ministère des Ressources humaines et du Travail
Gouvernement du Canada

Observateurs et personnes-ressources

Ed McCloskey
Directeur
Direction des politiques de santé et sécurité
Ministère du Travail
Gouvernement du Québec

Warren Holmes
Falconbridge

Diane Purdy
Ministère de l'Énergie et des Mines
Gouvernement de l'Alberta

Aline McRory
Ministère des Ressources humaines et du Travail
Gouvernement du Canada

Jerry Kozubal
Ministère des Ressources humaines et du Travail
Gouvernement du Canada

Pierre McNeil
Directeur
Relations de travail
Noranda Minerals Inc.

Soutien au processus

Lois Hooge
Secrétariat
Initiative minière de Whitehorse

Gary Thain
Coordonnateur de groupe
Initiative minière de Whitehorse

Wendy Wesley
Secrétaire
Initiative minière de Whitehorse

Marc Zwelling
Facilitateur
Vector Research & Development